

地方公営企業法改正に伴う問題点

—— 公共下水道事業を中心として ——

調 査 室

1 改正の趣旨

昭和38年6月24日法律第112号をもって地方公営企業法の一部を改正する法律が公布された。この法律改正によって全国の地方自治体においては経理事務の再検討を余儀なくされた。これに対処するための準備体制を固めつつある。すなわちこの法律改正によって従来一般会計または特別会計をもって経理していた諸事業がすべて発生主義による企業会計方式をもって処理しなければならなくなった。

法律改正に際しての自治省当局の提案説明の要旨は、最近著しく増加している地方公共団体の経営する企業の経営状態は全体的にかなり悪化している。地方住民の福祉を増進するためにこれら企業の発展を期する必要があるがそのためには企業の経営成績及び財政状態を明確にし、企業の能率的な運営を確保するために財務に関する適用範囲を拡大するとともに企業運営の実状にかんがみ若干の関係規定を整備する必要がある。この見解であり改正の主な内容は次の3点に要約できる。

その第一は常時雇用する職員の数が100人以上のものに財務の規定を適用する。事業の範囲は政令で定め、病院、市場等主として当該事業の経営に伴う収入をもって充てるものを予定しているが、従来これらの事業は法定7事業（水道、工業用水道、軌道、自動車運送、地方鉄道、電気、ガスの各事業）を除き他の事業は全部又は財務の規定の一部を任意に適用できるものとされているので、これら事業のうち比較的大規模なものに財務に関する規定を適用して、複式簿記による会計処理を行なわせるものである。第二には従来企業管理者はその権限に属する事務をすべて自己または補助機関で処理しなければならないのであったが、事務の種類と性質によっては他の管理者に処理させる方が適当と思われる場合があるので企業管理者間に事務委任の途をひらこうとするものである。第三には地方公営企業の特別会計に繰入が行なわれる場合、当該繰入金がいかなる目的であるかが不明確なのでこれを目的別に区分し会計間の経理の明確化を図ろうとするものである。

以上が法改正のおもな趣旨及び内容であるが、政令によると、地方財政法施行令第12条2項に定められた事業（準公営企業）の大部分がこれに該当するわけである。すなわち、政令第1条（指定事業）によれば、1、港湾整備事業（埋立事業並びに荷役機械、上屋倉

庫、貯木場及び船舶の離着岸を補助するための船舶を使用させる事業に限る)、2、病院事業、3、市場事業、4、と畜場事業、5、宅地造成事業、6、公共下水道事業の6事業で常時100人以上の職員が従事するものである。本市における前記事業は、港湾整備、病院、市場、と畜場、宅地造成事業、公共下水道の各事業であるが、宅地造成事業は埋立事業局において法の一部適用を実施しており、港湾整備、市場、と畜場についてはその職員数が100人未満であり、法に定められた財務現定の適用は直接強制されるものではないが、政令で定める基準にしたがい条例により全部又は一部を適用することができるものである。

第1表 本市準公営企業人員構成(昭和38年度当初予算)

事業名	下水道	港湾整備	中央卸売 市場	中 央 と 畜 場	市民病院	港湾病院
人 員	171	96	39	20	189	110

したがってこれら100人未満の3事業(港湾整備、市場、と畜場)についてはそれぞれの事情を考慮して企業会計実施か否かを決定しなければならないが、目下3事業のうち港湾整備事業については実施の見込みである。そこで本市における企業会計実施の事業は港湾整備事業(港湾局)、病院事業(衛生局市民病院、港湾病院)、公共下水道事業(土木局)の3事業となる。

2 地方公営企業の現状

これら公営企業は単に本市のみならず全国的に著しい変動をみせている模様である。ここで我が国における公営企業の現状はどうなっているのか。その中で本市の企業化への道はいかにあるべきかを検討してみたいと思う。

日本経済の発展に伴ない、所得倍増計画の余波をうけて地方自治体(特に大都市)の工業化が目立ち、最近新産業都市の指定によって臨海工業、内陸開発工業等太平洋沿岸ベルト地帯の工業化促進の動きが見え、その一部はすでに急速度な建設途上の傾向をみせている。このような大都市の工業化が資本の集中をもたらし、ついで所得、人口の集中がこれに伴なう。ここで注意しなければならないことは、これら大都市と他との間における地域格差の問題であり、国民生活白書(昭和36年度版)によれば国民一人当たり一カ月消費支出は東京都(7,054円)と鹿児島県(3,887円)との間に1.8倍の差を生じている。又個人的消費のみならず社会的消費もまた同じ傾向をもたらしている。たとえば上水道の普及率を見ても6大都道府県が普及率60%以上に対して、宮崎、鹿児島などは20%にも満たず、下水道にいたってはその1/3の21県が10%以下であり、佐賀、石川、鳥取の3県はまったく設備されていないようである。一般的にいて資本の蓄積がすすめばすすむほど地域経済の不平等が大きくなっている。このような格差を是正することは国の政策、ひいては地方自

治体の使命でもあり、国、地方団体は立ちおくれた地域の開発を今後の指針として強く打ち出し、特に住民の強く要望する生活環境の整備を早急に実施しなければならない。今ここで現状を眺めると、地方団体は教育、土木、社会保障その他の一般行政のほかに各種の公営企業、収益事業、保険事業などを経営しており、特に最近普通会計で処理してきた下水道病院、市場などが徐々に公営企業に移管され、さらに経済成長政策や地域開発で、港湾整備、宅地造成等の事業が公営事業としてとりあげられてきたので、地方団体の企業化が目立って増加している。又すでに政府は公立病院などの独立採算制を勧告し、下水道、と場等と同じように病院についても公営企業化をうち打して来た。すなわち自治体病院の経営も企業活動の性質をもっているのであるから経営成績を適確に把握するために、地方公営企業法に定められた財務会計方式をとり入れるべきであるといっている。ここでいわゆる広義の地方公営企業とは何かを一般的にいうならば、地方公共団体が経営している企業で、その事業の経営から得られる料金収入等の収入によって管理、施設の建設等の費用を賄う事業、(イ)、主としてその経費を当該事業の収入をもってあてる事業（準公営企業）とに分れる。ここでは後者を重点的に扱いたいと思うが、これらの企業は住民生活の向上、生活環境の整備、産業基盤の強化等を目的として実施してゆくもの、すなわち地方自治体の広域な行政の一部としてとらえることができる。

昭和36年度末の地方公営企業その他（準公営企業を含む）の数は10,946であり、34年度末の7,719からわづか2カ年間に3,200以上激増している。そして、これらの35年度支出総額は5,901億円であり、33年度の支出総額は2,822億円であるので、わづか2カ年間に2倍以上伸びている。35年度の公営企業支出額は同年度普通会計才出総額の31%にあたり、

第2表 地方公営事業の事業数

地方公営企業	4,771
水道事業	998
簡易水道事業	1,768
交通事業	156
電気事業	51
ガス事業	41
病院事業	809
下水道事業	139
その他の地方公営企業	809
収益事業	291
国民健康保険事業	4,959
公益質屋事業	651
農業共済事業	274
合計	10,946

「地方財政の状況」(昭和37.3)による

地方団体は企業家としても重要な地位を占めていよう。ここで、僅か2カ年間に42%も増加した公営事業の中で、われわれと最も関係の深い公営企業、準公営企業の実態を見ると第2表のとおりである。

昭和36年度末の公営企業は企業総数4,771でそのうち公営企業数1,246、準公営企業数3,499、その他26であり公営企業の約3倍が準公営企業として活躍している。又公営企業総数4,771に対し地方公営企業法適用事業は402で法の全部適用282、一部適用120となっている。しかし、地方団体がこのようにして企業家として発展し、独立採算の方向に進むことは甚だ結構なことと思うが、企業の経営合理化を急ぐのあまり職員の人手不足に伴う労働強化や、公共料金の値上り、とりわけ使用料、手数料等の値上

げ等が一般住民の経済生活をおびやかす傾向をおびてくることはきわめて重要なことといはなければならない。公営企業会計方式適用の良否は別として、すでに実施中の東京都下水道局においては、適用化により生ずる利点として、1、経営状態の分析が可能であること、2、経営の機動性が確保されること、3、適正な料金を定めることができることの3点をあげている。5大市における下水道事業をみると、京都、名古屋の両市が既に実施中であり、大阪、神戸の両市も本市とともに来年度実施を目標に目下準備中である。ここで中心課題の公営企業財務方式切り換えによる3事業（公共下水道、病院、港湾整備）のうち、市民の生活環境ととくにつながりをもつ公共下水道事についてその現状を分析しながら会計方式切り換えに際しての問題を検討してみることにする。

3 本市下水道事業について

3事業のなかで最も問題点の多いのが本事業であろう。現在下水道事業費会計をもって経理しているが、各項目別に眺めると下水道事業費会計全部をそのまま企業会計へ適用することは甚だ危険である。何故なら「公共下水道」という場合、下水道法に定められた基準によれば、主として市街地における下水を排除し、又は処理するために地方公共団体が設置する下水道で排水区域内の汚水及び雨水を完全に排除する機能を有し、汚水の排水施

第3表

昭和38年度下水道事業費会計当初予算財源表

単位 千円

事業名	当初予算額	財源						
		国	県	市債	使用料	雑入 その他	市費	
職員費	79,331	—	—	—	—	1,310	78,021	
管事務費	9,760	—	—	—	2,259	7,501	—	
下水道修繕費	85,000	—	—	—	57,330	—	27,670	
理悪水路修繕費	20,000	—	—	—	11,600	—	8,400	
ポンプ場管理費	20,790	—	—	—	20,790	—	—	
費中部下水処理場管理費	44,320	—	—	—	22,910	—	21,410	
受託下水道費	100,500	—	—	—	29,530	47,770	23,200	
水洗便所普及改良費	27,480	—	—	—	—	10,000	17,480	
建設費								
下水道築造費	124,300	—	—	—	118,300	6,000	—	
排水路改良費	73,720	—	—	—	55,160	—	18,560	
下水道整備費	1,325,000	165,000	—	900,000	—	—	260,000	
都市下水路整備費	66,880	15,790	—	—	—	—	51,090	
帷子川内水排除費	35,000	—	11,666	—	—	—	23,334	
公債費	297,689	—	—	40,000	—	—	257,689	
繰出金	15,000	—	—	—	15,000	—	—	
予備費	2,000	—	—	—	2,000	—	—	
計	2,326,770	180,790	11,666	940,000	334,879	72,581	786,854	

設の相当部分が暗渠である構造であることが要件である。しかるに本市下水道事業費会計は本市の地勢上からみて（市街地の約60%が丘陵地帯）暗渠を布設するには困難な場所においては一部開渠をもって下水道であると定義づけている事実である。下水道建設費のうち完全な暗渠をもって布設する下水道は、下水道築造費、下水道整備費（処理場、ポンプ場建設を含む）、帷子川内水排除費の3費目であり、都市下水路整備費は当然公共下水道から取り除くべきである。また、排水路改良費については公共下水道としてとり入れるかどうかを慎重に検討しなければならない。昭和38年度当初予算をみると才入においては総額 2,326,770千円に対して、起債 940,000千円（40.4%）、繰入金 786,854千円（33.8%）使用料 334,879千円（14.4%）、国庫支出金 180,790千円（7.8%）、雑収入 66,580千円（2.9%）、財産収入 6,000千円（0.2%）、県支出金 11,666千円（7.8%）となっており、いわゆる自主財源は 407,459千円で17.4%であり、起債、補助金等他からの財源は 1,132,456千円（48.8%）となり、他は一般会計からの繰入金で財源の大半は起債、補助金及び一般会計からの繰入金をもってこれに当てている。その上今回の水道料金改訂に伴い下水道使用料の料率改正がおこなわれたので（従来は水道料金の24%~12%）いきおい使用料は減収となろう（推定減収額 37,000千円）。したがって自主財源は全予算の15.9%程度しかもたない現状である。一方才出の方をみると人件費 88,226千円（3.8%）、維持管理費 280,381千円（12.1%）、施設整備費 1,643,485千円（70.6%）、公債費 297,678千円（12.8%）その他 17,000千円（0.7%）となっている。企業会計は官公庁会計と異なりその経費を明確化するため収益的収支と、資本的収支とに分けているので、一応昭和38年度当初予算を

第4表 企業会計方式による財務表

区 別	収 入	支 出
収益的収支 (第2条予算)	1 営業収益 2 営業外収益	1 営業費用 2 営業外費用
資本的収支 (第3条予算)	1 企業債 2 補助金 3 公事負担金等	1 建設改良費 2 企業債返還金等

でき得る限り大別して検討してみることとする。すなわち第4表に現在の予算をあてはめ、さらに分類整理すれば第5表にその結果があらわれ、ややまとまりかけたようであるが、自主財源となる下水道使用料徴収における本市の実状と第5表末記の注2において問題点がみられる。

以上概略的に予算状態及び企業会計方式切り換への整理をしてきたのであるが、前述したとおり下水道事業においては、使用料と公共下水道に入らない諸事業についていかにこれを考えるかが大きな課題であろう。ここでこれらの問題について若干ふれる必要がある。すなわち下水道使用料についてであるが、これは昭和26年度において下水道事業全体計画を立案した際、下水道の立ちおくれを整備する必要から旧市街地の水道使用者から水道料金の25%（現行24%~12%）を徴収したことに始まる。当時かなりの反響もあったが

第5表

昭和38年度横浜市下水道会計予算実施計画

収益的収入及び支出

収 入				支 出			
款	項	目	予定額	款	項	目	予定額
1 下水道事業収益	1 営業益	1 下水道料		1 下水道事業費用	1 営業用	1 管渠費	
		2 一般会計繰入金				2 渠場処理場費	
		3 その他の営業収益				3 業務係	
	2 営業外益	1 受取利息				4 総減償資消	
		2 一般会計繰入金				5 却	
		3 雑収益				6 耗の業	
						7 他費	
						8 業費	
					2 営業外用	1 支及債雑	
						2 支及債雑	
			3 子備費				
				1 予備費			

資本的収入及び支出

収 入				支 出			
款	項	目	予定額	款	項	目	予定額
1 下水道事業資本的収入	1 企業債	1 下水道事業債		1 下水道事業資本的支出	1 下水道建設費	1 下水道建設費	
		2 一般会計繰入金				2 水道費	
	1 企業債元資金繰入金	1 企業債元資金繰入金				3 水道費	
		2 下水道事業費繰入金			4 下水道整備費		
	3 国庫補助金	1 国庫補助金			5 下水道整備費		
		4 県支出金			6 下水道整備費		
	5 固定資産売却収入	1 固定資産売却収入			7 下水道整備費		
		6 その他資本収入	1 その他資本収入			8 下水道整備費	
						2 企業債償還金	
					1 企業債償還金		

注 1 この様式は、一応の形を示したものである。
 2 都市下水道事業、悪水路事業、排水路改良事業、受託工事については一応除外してある。
 3 水洗便所については補助金、経費については収益的支出のうちの業務費に計上してある。
 4 水洗便所の貸付金は、資金会計とする意図のもとに一応除外してある。

市民は下水道施設を強く要望する点からこれを納付した。その後昭和37年新下水道法の制定により、国の認可をうけた公共下水道の利用者から使用料を徴収することが出来る規定が設けられたが、本市においてはすでに料金を徴収していたので、改めて事業認可区域を使用料徴収区域として告示した。このようなことは他都市には例のないことである。ここで企業会計に移行するにあたり、その経営状態を予想した場合、一般には事業の進捗によって使用料の増収が考えられ、それが維持管理、或は建設費の一部として使用されるのが普通であるが本市の場合は進捗に何らの関係もなく、その増収は値上げか、自然増をまつ以外にないわけである。又、このような徴収状態であるので未納金に対する措置としては督促、説得以外になく、現在未納整理事務にかなりの努力を払っているが、未納金は増加の一途をたどるばかりである（昭和38年6月1日現在未納金額累計57,488千円、37年度決算徴収率95.8%、なお5年間で時効による欠損処分を行っているので30年度以前は欠損処分済）。既知のとおり今回水道料金改訂に伴って下水道使用料の料率が改正されることなのでその収入は今年度37,000千円の減収が予想され、なお下水道使用料については今後、値下げはあっても値上げは無いといっても過言ではなからう。

企業会計を実施するに当って本市下水道使用料の徴収実態を再検討することを強く訴えたい。

次に開渠による下水道事業について若干ふれてみよう。都市下水路事業は当然公共下水道事業とはいえないし、下水道使用料との関係もないので除外すべきである。悪水路修繕事業については一部使用料を財源としており（使用料11,600千円、市費8,400千円）、除外するか、或は公共下水道の広義解釈から企業会計とするかは今後の問題であろう。排水路改良事業及び下水道修繕費（掃除）については本市地形上の点と、市民の排水施設設置要望との関点から一部使用料を財源としているが、排水路改良費（使用料55,160千円、市費18,560千円）、下水道修繕費（使用料57,330千円、市費27,670千円）も同様に再検討を要するものである。

第三に受託下水道事業であるが、これは市民からの要求により一部負担金を得て工事を施行しているものであり、本来の意味の受託ではなく、したがってこれをどう処理するか今後の問題として検討を要する。

又現在の下水道事業費会計によって施行している下水道事業以外に土木局下水部において処理している事業は河川事業、区画整理事業、金沢開発事業の3事業であり、河川事業においては下水部と切り離れた別個の機関—例えば河川課の独立—によって処理すべきが妥当かと思われる。他都市において、河川課が下水部の一課として存在している、即ち下水部の中で河川事業を実施している例は全くないので、根本的な機構の再編成を必要があろう。区画整理事業、金沢地区開発事業は計画局所管の事業であり現在一般会計によって処理されているが、事業の一部として下水道事業を土木局において施行しているもの

で、この際土木、計画両局の積極的な意見を本市全体の行政から見渡し、より能率的に処理することが望ましい。

4 財務規定適用にあつての措置

公共下水道事業のみならず他の事業においても共通していえることであるが、財務規定を適用するに当って事務当局はその下準備として色々と作業を進めなくてはならない。昭和39年4月1日に適用するにあたって開始貸借対照表を作成しなければならないのであるが、その根本となる資本金の額を設定するため、資産一負債＝資本の公式によって資産額と負債額との調査の必要性にせまられている。資産については固定資産（土地、建物、構築物、機械器具、備品、車輛、建設仮勘定）、流動資産（現金、預金、有価証券、未収金預り金、一時借入金、前受金その他）、固定負債（長期借入金、年賦末払金等）の実態調査が必要であり、特に資産については積極的にその実態を調査するとともに、昭和27年3月31日現在において再評価を実施しなければならない。昭和28年度以降については再評価の必要はないが、従来一般会計で行なわれていたものについて資産の明確化を期するたてまえから、現在に至る資産を調査することは容易なことではない。特に下水道事業において市内各所に埋設されている下水管をその管径別、種類別に調査することは多数の労力と高度な能力とを必要とするのではなからうか。現在土木局においては企業会計方式適用準備委員会を設置し、委員に次長、関係各課長、幹事に関係各係長、書記に下水道管理課の職員を充て資産の再評価及び実態調査のみならず、これに伴う条例、規則改正等の事務手続を研究する準備をととのえている。

ここで財務規定適用にあたって事務当局はどのような事前措置をしなければならないかを列記してみると

- 1 会計年度、事業年度及び出納閉鎖、決算作成についての特例
- 2 適用の際の一時借入金及び適用の日前における未収金又は未払金についての措置
- 3 資産の再評価
- 4 開始貸借対照表の作成
- 5 法14条の規定による組織条例の制定
- 6 必要な分課に関する企業管理規程、会計規程の制定
- 7 予算の調製及び基本計画についての議会の議決
- 8 管理者を置かない場合は法7条1項ただし書の規定による条例の制定
- 9 企業出納員、現金取扱員の任命及び会計規程等これの実施に関する規則の制定
- 10 料金徴収事務の委任に関する件
- 11 金融機関の指定及び現金保管限度額の決定
- 12 法34条以外の契約方法及び会計事務を収入役に行なわせる場合はその旨条例制定

13 法40条の業務状況を説明する書類作成に関する条例

14 内閣総理大臣へ適用の報告

となり以上にわたっての事務手続を必要とする。

以上が法適用にあたっての事前措置であるが、法適用後においても当然、従来の一般会計方式とは全く異なった経理方式を用いなければならない。即ち従来各局長が備えている才入才出予算差引簿、同補助簿、前渡金及び概算払金整理簿、調定決裁及び収入命令整理簿、支出命令整理簿への記帳処理ではなく、次のような帳簿を備えなければならない。

主要簿—総合仕訳日計表、総勘定元帳

補助簿—内訳簿、現金預金出納簿、郵便振替貯金、未収金、前受金、預り金、有価証券等各種整理簿、貯蔵品元帳、企業債、固定資産台帳、その他各種整理簿

予算簿—収入予算、支出予算整理簿その他各種整理簿

又、これら帳簿はすべて収入、支出、振替等の伝票をもって整理しなければならない。

以上のような事務を進める上においては、前にも若干ふれたように機構の根本的な再編成を必要とするとともに、現状においても事務量の増加により職員はその労働強化を余儀なくされているようであるが、今後ますます事務量が増加の一途をたどるばかりでなく、より複雑な事務を処理しなければならず、職員の質的、量的不足をどう補足するかが大きな問題であり、関係当局の理解ある指導と協力を願うものである。

公共下水道事業の企業会計移行の問題は以上のとおりであるが、これと並行して衛生局における市民病院、港湾病院の問題もなかなか複雑な模様である。もとより病院事業は直接的市民につながるものであると同時に、緊急を要し、適切な判断力と高度な能力をもってこれに対応しなければ市民サービスをもってその趣旨とする地方公共団体本来の使命がそこなわれるであろう。機構の整備、適正化をはかるとともに、設備内容の充実をはかるときの財源確保の具体的方法などを再検討する必要もあろう。また、港湾整備事業については今さら申すまでもなく、横浜市経済の母体ともなるべき港湾施設の拡充化をはかり、ポートサービスの一環としての引船、上屋、荷役機械等の整備も必要であり、今後これら近代的経営方法化に進めるべく再検討する必要がある。いづれにしてもこれらの諸問題は一朝一夕でできるものではなく、関係当局が一致協力してこれに対処すべきである。たとえば企業会計方式適用事業局の先輩としての水道局、交通局、埋立事業局、今後実施見込みの土木局、衛生局、港湾局に、条例改正、財務関係、総合調整としての総務局、財政局その他の関係当局による協議会的なものを設立し、本市全体がこれに対処し、お互の情報意見交換あるいは、経理事務研究会等を開いてきた昭和39年4月1日法適用にあたり充分その成果を発揮し、決してその時になって醜態を演じないための努力が必要なのではなかろうか。

(小松原)